



Asamblea General

Distr. general
23 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

16º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del
Alto Comisionado y el Secretario General
Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Recopilación de manuales, guías, material didáctico y otras herramientas existentes sobre cuestiones relacionadas con las minorías*

Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 13/12 del Consejo de Derechos de Humanos, de 25 de marzo de 2010, en que se pide a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare una recopilación de manuales, guías, material didáctico y otras herramientas existentes sobre cuestiones relacionadas con las minorías. Varias entidades de las Naciones Unidas han publicado material metodológico que puede servir de orientación útil en la promoción y protección de los derechos de las minorías. El presente informe contiene resúmenes de los contenidos esenciales de dicho material.

* Presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)	5–18	4
III. Guía de las Naciones Unidas para las Minorías (2001)	19–20	6
IV. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Los derechos humanos de las minorías lingüísticas (2001)	21	7
V. Organización Internacional del Trabajo: Manual para las minorías y los pueblos indígenas (2002)	22	7
VI. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: El primer idioma, en primer lugar (2005)	23–26	7
VII. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: Dificultades para la medición del género y las minorías (2007) (ESA/STAT/AC.140/2.3)	27–29	8
VIII. Organización Mundial de la Salud: Equidad en la salud y las minorías étnicas en situaciones de emergencia (2007)	30–31	9
IX. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Indicadores de alerta temprana (2007)	32–33	9
X. Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Estrategias para la participación de los países en las cuestiones de las minorías (2009)	34–41	10
XI. Guía de recursos y herramientas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre las Minorías (2010)	42–54	12
XII. Folleto de la Oficina del ACNUDH relativo a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (2010)	55	15

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 13/12 del Consejo de Derechos Humanos, de 25 de marzo de 2010, en que se pide a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que prepare una recopilación de manuales, guías, material didáctico y otras herramientas sobre cuestiones relacionadas con las minorías de las diversas entidades de las Naciones Unidas. El material identificado por la Oficina muestra que se sigue reconociendo que la protección de los derechos de las minorías es una parte integrante de la labor de las Naciones Unidas para la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible, la paz y la seguridad. El objetivo principal de las Naciones Unidas que se indica en la Carta es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para ello, es vital que se puedan prevenir los conflictos, y como las violaciones de los derechos de las minorías están en la raíz de un importante número de conflictos internos que pueden dar lugar a guerras regionales o internacionales, es preciso garantizar la protección de los derechos de las minorías, de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional.

2. Las normas fundamentales dimanantes de los tratados para la protección de los derechos de las minorías se encuentran, en particular, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre los Derechos del Niño. El artículo 27 del Pacto establece que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma". El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño estipula que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma".

3. Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Declaración sobre las Minorías), establece las directrices esenciales sobre la protección específica de las minorías en materia de protección, existencia, identidad, igualdad de trato, y derecho a la participación efectiva en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública. Guiada por los principios de igualdad de trato y no discriminación, la protección de los derechos antes mencionados depende de que se creen las condiciones favorables a ese efecto. La inclusión de las minorías se puede asegurar mediante, por ejemplo: la promoción de la educación multicultural e intercultural; el fomento de la participación en todos los aspectos de la vida pública; la inclusión de las preocupaciones de las minorías en los procesos de desarrollo y reducción de la pobreza; el acceso al empleo, la salud y la vivienda, con especial atención a la situación de las mujeres y los niños.

4. La creación de las condiciones que permitan la protección efectiva de los derechos de las minorías no sólo sirve para prevenir los conflictos, sino también para lograr muchos resultados positivos tales como la facilitación del desarrollo, la convivencia pacífica y la gobernanza democrática. A la luz de los intereses positivos que se promueven cuando se da una participación a todos los miembros de la sociedad, incluidas las personas pertenecientes a minorías, la mayoría de las organizaciones, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas han elaborado manuales, guías y material didáctico, en sus continuos esfuerzos por ofrecer orientación a los Estados y todos los demás agentes que participan en la creación de acuerdos y la apertura de vías para facilitar la participación de las minorías en todas las facetas de la vida en sociedad.

II. Comentario del Grupo de Trabajo sobre las Minorías acerca de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)

5. El Comentario se preparó en el contexto del Grupo de Trabajo sobre las Minorías y tiene por objeto servir de guía para comprender y aplicar la Declaración. Se describen, en primer lugar, los efectos de la Declaración, que son promover un respeto más efectivo de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías y, más generalmente, contribuir a la aplicación de los Principios de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos de derechos humanos de carácter universal o regional.

6. El Comentario proporciona una guía para la comprensión y la aplicación de la Declaración y describe su ámbito de aplicación a través de comentarios sobre cada artículo. Especifica que los beneficiarios de los derechos enunciados en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que ha inspirado la Declaración, son las personas pertenecientes a "minorías étnicas, religiosas o lingüísticas" y que la Declaración sobre las minorías añade el término "minorías nacionales".

7. Antes de entrar en el análisis de los artículos, en el Comentario se aclara que, a diferencia de los instrumentos regionales de Europa, en los que "minorías nacionales" se aplica sólo a grupos compuestos por nacionales del Estado, la Declaración sobre las Minorías tiene un alcance mucho más amplio. Como la Declaración se inspira en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Grupo de Trabajo sobre las Minorías deduce que esa Declaración tiene un alcance por lo menos tan amplio como ese artículo. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 2 del Pacto, los Estados partes tienen la obligación de respetar y garantizar la aplicación del artículo 27 a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, independientemente de que la persona o el grupo de personas posea su nacionalidad.

8. El Comentario recuerda que esa es también la opinión expresada por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general Nº 23, según la cual las personas que no tienen la nacionalidad del país donde residen pueden formar parte de una minoría en ese país o pertenecer a ella. Concluye que, aunque la nacionalidad como tal no debe ser un criterio diferenciador que prive a ciertas personas o grupos del goce de los derechos previstos en la Declaración, puede haber otros factores pertinentes que permitan distinguir los derechos que pueden exigir las diferentes minorías. Por ejemplo, las que viven concentradas en una parte del territorio de un Estado pueden pretender, en lo que concierne al uso del idioma o a los nombres de calles y lugares, derechos distintos de los de las minorías que están dispersas y cabe que, en determinadas circunstancias, tengan derecho a cierta clase de autonomía. En la aplicación de la Declaración, las minorías "antiguas" tienen derechos más arraigados que las "nuevas".

9. Entre otras cuestiones, el Comentario aclara que, aunque en la Declaración no se prevé el derecho colectivo a la libre determinación, la obligación del Estado de proteger la identidad de las minorías y de garantizar su participación efectiva se puede cumplir en algunos casos de un modo óptimo mediante la concesión de autonomía en asuntos religiosos, lingüísticos o, en un sentido más amplio, culturales. También explica que la autonomía puede ser territorial, cultural y local y más o menos extensa. Dicha autonomía puede ser organizada y administrada por asociaciones creadas por personas pertenecientes a minorías de conformidad con el párrafo 4 del artículo 2 de la Declaración.

10. En el Comentario se analizan los artículos de la Declaración, uno por uno, y se ofrece una interpretación útil para su aplicación. En cuanto al artículo 1, el Comentario subraya que la protección de las minorías se funda en cuatro condiciones: la protección de la existencia, la no exclusión, la no discriminación y la no asimilación de los grupos afectados. Sobre la protección de la existencia de las minorías, el Comentario especifica que comprende su existencia física, su permanencia en los territorios en que habitan y su acceso continuo a los recursos materiales necesarios para continuar su existencia en esos territorios. La protección de su existencia exige el respeto y la protección de su patrimonio religioso y cultural, fundamental para la identidad del grupo, con inclusión de edificios o lugares como bibliotecas, iglesias, mezquitas, templos y sinagogas.

11. Con respecto al artículo 2, el Comentario deja claro que la Declaración, en comparación con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es más explícita al exigir una acción positiva por parte del Estado para la realización de los derechos de las minorías a disfrutar de su cultura, a profesar su religión o utilizar su idioma y a participar en la vida pública.

12. El artículo 3 especifica que las personas pertenecientes a minorías no serán objeto de discriminación por ejercer, individual o colectivamente sus derechos en cuanto minoría, y que tampoco habrán de sufrir ninguna desventaja si eligen no pertenecer a la minoría en cuestión. Esta disposición se dirige tanto al Estado como a los organismos del grupo minoritario. El Estado no puede imponer una identidad étnica determinada a una persona concreta, imponiendo sanciones negativas a quienes no desean formar parte de ese grupo; tampoco pueden las personas pertenecientes a minorías poner en desventaja a quienes, por criterios objetivos, puedan considerarse miembros del grupo, pero que subjetivamente no deseen pertenecer a él.

13. En virtud del artículo 4, el Comentario deja claro que los Estados tienen generalmente la obligación en virtud del derecho internacional de velar por que todos los miembros de la sociedad puedan ejercer sus derechos humanos, pero han de prestar atención particular a la situación de derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías, a causa de los problemas especiales con que éstas tropiezan, en particular con respecto a la discriminación.

14. El Comentario explica que en virtud del artículo 5, se deberán tener debidamente en cuenta los intereses de las personas pertenecientes a minorías en comparación con otros intereses legítimos que el Gobierno tiene que tomar en consideración. Entre los numerosos aspectos de la vida social en los que es preciso tener en cuenta los intereses de las minorías figuran la planificación de las políticas en materia de educación, sanidad, nutrición pública o vivienda y asentamiento. Se pide a las autoridades que tengan en cuenta solamente los intereses "legítimos", pero lo mismo vale decir en relación con las mayorías: un gobierno responsable no promoverá los "intereses ilegítimos" de ningún grupo, sea éste mayoritario o minoritario.

15. En cuanto al artículo 6, el Comentario subraya que la consecuencia de la cooperación de los Estados en cuestiones de las minorías es que comparten e intercambian conocimientos sobre buenas prácticas, de modo que los Estados puedan aprender unos de otros, y promover la comprensión y la confianza mutuas. También recuerda que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deben observar en sus relaciones bilaterales el principio de no intervención. Deben abstenerse de utilizar la fuerza y de fomentar el uso de la violencia por las partes en conflictos colectivos de otros Estados, además de adoptar todas las medidas necesarias para evitar la incursión de mercenarios o de un grupo armado cualquiera en otros Estados con objeto de participar en conflictos entre grupos. Por otra parte, deben asumir en sus relaciones bilaterales una cooperación constructiva que facilite, sobre una base de reciprocidad, la protección de la igualdad y la promoción de la identidad de los grupos.

16. En el Comentario se dice, con respecto al artículo 7, que la cooperación prevista en ese artículo puede tener lugar en los planos regional y subregional, así como en el sistema de las Naciones Unidas.

17. El artículo 8 indica que la Declaración tiene por objeto reforzar la aplicación de los derechos humanos a las personas pertenecientes a minorías, sin menoscabar los derechos humanos universales de nadie. Por lo tanto, recuerda que el ejercicio de los derechos enunciados en la Declaración no debe repercutir negativamente en el goce de los derechos humanos de quienes no pertenecen a esa minoría ni de quienes pertenecen a ella.

18. De acuerdo con el artículo 9, siempre que sea posible, los organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas contribuirán al pleno cumplimiento de la Declaración.

III. Guía de las Naciones Unidas para las Minorías (2001)

19. El objetivo de la *United Nations Guide for Minorities* (Guía de las Naciones Unidas para las Minorías) es ayudar a las minorías a comprender cómo buscar la protección de sus derechos a través de los diferentes procedimientos existentes en los planos internacional y regional. Se ofrecen consejos prácticos sobre la manera de iniciar acciones legales cada vez que los miembros de las minorías consideran que se han violado sus derechos en virtud de un determinado tratado. La primera parte de la Guía contiene el texto de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y el texto del Comentario a la Declaración.

20. La segunda parte, que consiste en una serie de folletos, cubre las áreas temáticas siguientes: a) las minorías, las Naciones Unidas y los mecanismos regionales: esta sección ofrece una visión general de los objetivos y la estructura de las Naciones Unidas y, a continuación describe con mayor detalle los organismos que pueden ser los más importantes para la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios. La segunda sección ofrece una breve reseña de las normas de derechos humanos y el derecho internacional, de modo que los derechos de las minorías se puedan entender en su contexto adecuado. b) El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Minorías: este folleto describe la creación, composición, mandato y funciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Minorías. Señala que este Grupo de Trabajo fue establecido por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos para garantizar una protección más eficaz de los derechos de las personas pertenecientes a minorías. c) El sistema de las Naciones Unidas basado en la Carta: este folleto describe formas de abordar la situación de los derechos humanos en cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas a través de los mecanismos creados por órganos de las Naciones Unidas. Estos se conocen como "mecanismos basados en la Carta", ya que la autoridad para crearlos deriva de la Carta de las Naciones Unidas. d) Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos y mecanismos de denuncia. El folleto describe seis de los principales tratados internacionales de derechos humanos, esboza el sistema de presentación de informes de los Estados que es común a todos los tratados de derechos humanos y sugiere formas en que las minorías y sus representantes puedan plantear sus inquietudes ante los órganos internacionales creados por tratados. Por último, se describen los mecanismos de denuncia que están disponibles en cuatro de los tratados para las personas que consideren que se han violado sus derechos. La Guía también da detalles de los esfuerzos emprendidos por las organizaciones, organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, para promover y proteger los derechos de las minorías. Se prepara actualmente una versión actualizada de la Guía, que debería estar disponible en un futuro próximo.

IV. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: Los derechos humanos de las minorías lingüísticas (2001)

21. "The Human Rights of Linguistic Minorities and Language Policies" (Los derechos humanos de las minorías lingüísticas y políticas en materia de idiomas) es una colección de artículos publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el *International Journal on Multicultural Societies*. Se centra en la gestión de la diversidad lingüística. Este material analiza los derechos lingüísticos desde una perspectiva comparada en la Unión Europea, Sudáfrica, Asia Central y los Estados del Báltico. Se hace hincapié en la similitud de los problemas que se plantean a los gobiernos cuando deben adoptar una legislación lingüística en diferentes regiones; al mismo tiempo, pone de relieve determinadas condiciones históricas que conducen a las diferencias regionales en la reglamentación del uso de las lenguas por parte de los gobiernos. Los artículos recopilados destacan los problemas específicos de contexto que se plantean en la aplicación efectiva de los derechos humanos de las minorías lingüísticas, y se centran más en los intentos de los gobiernos de lograr un equilibrio entre fuerzas opuestas: su deseo de una solución práctica y de lograr un cambio social y respetar los derechos lingüísticos.

V. Organización Internacional del Trabajo: Manual para las minorías y los pueblos indígenas (2002)

22. Este manual proporciona un punto de vista sobre la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde el interior. En él se explica cómo las organizaciones no gubernamentales y otras entidades pueden valerse de la OIT para promover y proteger los derechos de las minorías y los pueblos indígenas. Ofrece consejos prácticos y estudios de caso, así como una orientación gradual sobre la colaboración con la OIT, la manera de influir en su programa, y cómo trabajar con órganos, como los sindicatos, para promover los intereses de las minorías y los pueblos indígenas.

VI. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: El primer idioma, en primer lugar (2005)

23. La publicación *First Language First: Community-based Literacy Programmes for Minority Language Contexts in Asia* (El primer idioma en primer lugar: programas de alfabetización de la comunidad en el contexto de los idiomas de las minorías en Asia) se refiere a los programas de educación que usan el primer idioma de los alumnos como idioma de enseñanza, para adultos y niños por igual, en diversos contextos asiáticos. Se divide en dos partes.

24. La parte I se refiere a la planificación y ejecución de un programa de alfabetización multilingüe sostenible. Se destacan las experiencias de nueve países, Bangladesh, Camboya, China, Filipinas, la India, Indonesia, Nepal, Tailandia y Viet Nam, con un enfoque centrado en movilización de la comunidad, identificación de necesidades de aprendizaje, desarrollo de los sistemas de escritura de las lenguas de las minorías, elaboración de planes de estudio y materiales, formación de facilitadores, estrategias y herramientas para evaluación, estrategias para la política del Gobierno y sostenibilidad. El estudio pone de relieve el importante papel que desempeña el idioma en el aprendizaje. Los programas de educación "First language first" utilizan el primer idioma de los alumnos

en la enseñanza, comenzando por la alfabetización inicial y el contenido inicial del programa de estudios, y poco a poco introducen el segundo idioma, por lo general una lengua nacional, como otro medio de instrucción. Estos tipos de programas también han sido denominados de "educación bilingüe, con la lengua materna en primer lugar" o "educación bilingüe basada en la lengua materna".

25. La parte II contiene documentos de recursos y ejemplos de buenas prácticas de los países participantes en el proyecto. Incluye artículos escritos por lingüistas y descripciones de las mejores prácticas en alfabetización en lengua materna de los cinco países de la región. La publicación está dirigida a los responsables de la formulación de políticas, planificadores y profesionales en planificación y organización de programas de alfabetización de calidad para los miembros de las minorías.

26. El objetivo de la UNESCO a través de este estudio es promover la enseñanza en la lengua materna y la educación bilingüe y multilingüe y mejorar la calidad de la educación, especialmente para los grupos desfavorecidos, y promover la diversidad cultural y lingüística en las sociedades.

VII. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: Dificultades para la medición del género y las minorías (2007) (ESA/STAT/AC.140/2.3)

27. *Challenges in measuring gender and minorities* (Dificultades para la medición del género y las minorías) presenta una visión general de las prácticas adoptadas con anterioridad para definir y medir las poblaciones minoritarias en la Comisión Económica para Europa y pone de relieve las cuestiones operacionales que conlleva el empadronamiento y la medición de las poblaciones minoritarias, teniendo presente la estratificación por género. El estudio inicia con un examen sobre las prácticas para definir y medir en función del género y la condición de minoría. Se destaca la medición de los problemas y se concluye con algunas recomendaciones para una recopilación y análisis más coherentes de datos sobre en función del género y del carácter minoritario.

28. Es importante subrayar que el documento reconoce que puede ser problemático producir datos fiables, debido a la falta de confidencialidad. También es importante señalar que, a pesar de la disposición de la protección de los datos personales, los individuos de las minorías pueden no tener aún suficiente confianza para revelar su identidad real, por desconfiar de la afirmación del Gobierno de que el objeto de reunir los datos individuales es promover un trato justo y no discriminatorio. El documento recomienda que la declaración libre a cargo del propio encuestado siga siendo un principio esencial para la recopilación de datos oficiales sobre los migrantes y las características etnoculturales de los individuos.

29. El documento también destaca que en algunos países es delicado identificar directamente la condición de minoría por raza, etnia o religión. En esos países puede ser útil usar el país de nacimiento (país de nacimiento de los padres o la ascendencia), como sustituto de la etnicidad, para identificar las características etnoculturales de los grupos minoritarios. Especifica asimismo que, cuando la recopilación de datos se realiza mediante formularios rellenos por cada persona interrogada, deben comunicarse adecuadamente instrucciones claras a los encuestados. Por último, el documento sugiere que la participación de las comunidades minoritarias en la recopilación de datos es útil para establecer la confianza y mejorar la calidad de los datos.

VIII. Organización Mundial de la Salud: Equidad en la salud y las minorías étnicas en situaciones de emergencia (2007)

30. En la publicación *Health Equity and Ethnic Minorities in Emergency Situations* (Equidad en la salud y las minorías étnicas en situaciones de emergencia), la Organización Mundial de la Salud presenta dos tipos de experimentos sobre el desarrollo de la acción intersectorial, uno con aplicación de un enfoque amplio de la política pública, y otro con un enfoque de los grupos étnicos en Colombia basado en los derechos humanos. El primer tipo incluye los proyectos que se aplican en general a estas comunidades, principalmente "aborígenes o afrocolombianos", utilizando estrategias en las que no aparece de forma explícita la metodología del enfoque basado en los derechos humanos. El segundo tipo incluye proyectos en que hay una definición explícita del enfoque basado en los derechos humanos étnicos, y en los que se consideraron las perspectivas culturales de la comunidad, y se adaptaron los programas a sus necesidades. Las lecciones extraídas de los experimentos se proponen como instrumentos en la aplicación de programas para reducir la desigualdad en los servicios de salud entre los grupos de población más vulnerables y, en particular, los grupos étnicos. La conclusión principal es que los proyectos que hacen referencia específica a las minorías étnicas y utilizan un enfoque basado en los derechos humanos son más eficaces para abordar las causas de la discriminación y promover la igualdad en el acceso a la atención de la salud.

31. También fue particularmente eficaz la creación y adopción de un plan de socorro en casos de emergencia y de desastre para las comunidades "aborígenes o afrocolombianas", a fin de disminuir la vulnerabilidad y la exposición de las poblaciones de minorías étnicas a los conflictos armados internos. Además, la coordinación e integración de las iniciativas de los sectores de desarrollo participantes ha generado un mayor reconocimiento a nivel nacional de la necesidad de una acción afirmativa en beneficio de los "pueblos aborígenes, afrocolombianos, raizales y romanés".

IX. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Indicadores de alerta temprana (2007)

32. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha establecido un mecanismo de alerta temprana para señalar a la atención de los Estados miembros las situaciones en que la discriminación racial ha llegado a niveles alarmantes. El Comité ha adoptado procedimientos de alerta temprana y acción urgente para prevenir las violaciones de la Convención, así como responder más eficazmente.

33. Las medidas de alerta temprana pueden incluir medidas de fomento de la confianza para fortalecer y afianzar la tolerancia racial, en particular para evitar que se reanude un conflicto que ya se ha producido antes. Los procedimientos de urgencia están concebidos para responder a problemas que requieren atención inmediata a fin de prevenir o limitar la magnitud o el número de violaciones graves de la Convención. Podrían adoptarse medidas de alerta temprana cuando están presentes los indicadores siguientes (CERD, A/62/18, 2007): a) presencia de un cuadro importante y persistente de discriminación racial observable en los indicadores económicos y sociales; b) presencia de una tendencia a la rápida propagación de la violencia y el odio raciales o de la propaganda racista o el llamamiento a la intolerancia racial lanzado por personas, grupos u organizaciones, en particular funcionarios elegidos u otros funcionarios del Estado; c) aprobación de nuevas disposiciones legislativas discriminatorias; d) políticas segregacionistas o exclusión *de facto* de los miembros de un grupo de la vida política, económica, social y cultural; e) ausencia de un marco legislativo adecuado que defina y penalice todas las formas de discriminación racial o ausencia de mecanismos efectivos, incluida la falta de

procedimientos para la interposición de recursos; f) políticas o prácticas de impunidad frente a: la violencia contra miembros de un grupo identificado sobre la base de la raza, el color, la ascendencia o la nacionalidad por funcionarios del Estado o agentes privados; las declaraciones graves de dirigentes políticos o personalidades que condenen o justifiquen la violencia contra un grupo identificado por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y la aparición y la organización de milicias o de grupos políticos extremistas basados en una plataforma racista; g) importantes corrientes de refugiados o de personas desplazadas, especialmente cuando los interesados pertenecen a grupos étnicos específicos; h) injerencia en las tierras tradicionales de los pueblos indígenas o expulsión de esos pueblos de sus tierras, en particular con fines de explotación de los recursos naturales; i) actividades contaminantes o peligrosas que reflejen un cuadro de discriminación racial y causen daños considerables a grupos específicos. Estos indicadores son un instrumento pertinente para identificar y prevenir violaciones de derechos humanos contra personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

X. Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Estrategias para la participación de los países en las cuestiones de las minorías (2009)

34. La nota de información "Towards Developing Country Engagement Strategies on Minorities" (Hacia el desarrollo de estrategias para la participación de los países en las cuestiones de las minorías) fue preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) para alentar al personal de esa Oficina y sus colegas en otras organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas a ser más conscientes de los problemas que se plantean a las minorías y los derechos que les corresponden. El objetivo de la nota, que está en el proceso de actualización, es ayudar a los colegas de las Naciones Unidas que trabajan en el nivel de los países a afianzar los programas que redundan en beneficio de las minorías. La nota está estructurada como una serie de preguntas y respuestas que apuntan a proporcionar a los profesionales información básica sobre las definiciones, las normas y los mecanismos de las Naciones Unidas relacionados con las minorías (parte II) e ideas y listas de verificación prácticas para el desarrollo de estrategias para la participación de los países en las cuestiones de las minorías (parte III).

35. La parte I es una introducción que explica el propósito de la nota y algunas de las dificultades que se plantean a las minorías en el disfrute de sus derechos. La parte II comienza con las cuestiones de la definición de las minorías, y señala que no existe en el plano internacional una definición acordada de lo que constituye una minoría. La dificultad para llegar a una definición aceptable radica en la variedad de situaciones en que viven las minorías. Algunas viven juntas en zonas bien definidas, separadas de la parte dominante de la población, mientras que otras se encuentran dispersas en todo el país. Algunas tienen un fuerte sentido de identidad colectiva, o de una historia bien recordada o registrada, mientras que otras sólo conservan una noción fragmentaria de su patrimonio común. El término minoría utilizado en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas se refiere a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, tal como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre las Minorías.

36. Las medidas para la protección de las minorías deben centrarse principalmente en la protección de la existencia física de las personas pertenecientes a minorías, lo que incluye, entre otras cosas, su protección contra el genocidio y los crímenes de lesa humanidad. La integridad física de las personas pertenecientes a grupos minoritarios está, obviamente, expuesta a mayor riesgo en las situaciones de conflicto, y se debe prestar atención a garantizar que las minorías, incluidos los desplazados internos dentro de su propio país o en

el exterior en calidad de refugiados, tengan acceso a la ayuda y el socorro humanitarios, en especial en lo que respecta a alimentación, refugio y atención médica. La protección de la existencia también requiere, por ejemplo, la protección de monumentos culturales o religiosos que son importantes expresiones de la cultura y la existencia de una minoría. La no asimilación requiere que la diversidad y las identidades plurales no sólo se toleren, sino también se protejan y se respeten. Los derechos de las minorías consisten en que se asegure el respeto de las identidades, al tiempo que se garantiza que cualquier diferencia de trato hacia grupos o personas pertenecientes a grupos no oculte prácticas y políticas discriminatorias.

37. El principio de no discriminación prohíbe toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga el propósito o el efecto de menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio, en pie de igualdad, de todos los derechos y libertades por parte de todas las personas. No hay necesidad de demostrar una intención discriminatoria, y el principio se refiere a la discriminación en la legislación y en las políticas, así como en su aplicación. La normativa internacional de derechos humanos prohíbe la discriminación directa e indirecta.

38. La participación en los asuntos públicos y en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural del país en que viven las minorías es de hecho esencial para preservar la identidad de la minoría y luchar contra la exclusión social. Se necesitan mecanismos para velar por que la diversidad de la sociedad en lo que respecta a los grupos minoritarios se refleje en las instituciones y organismos públicos, incluidos los parlamentos nacionales, la administración pública, la policía y el poder judicial, y que las personas pertenecientes a minorías estén adecuadamente representadas, se las consulte y puedan emitir su parecer en las decisiones que les afectan a ellas y a los territorios y regiones en que viven. La participación debe ser efectiva y no simbólica, y es motivo de especial preocupación la participación de las mujeres de minorías.

39. La parte II se refiere a los instrumentos internacionales de derechos humanos para la protección de las minorías y, en particular la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

40. En esta parte se describen los mecanismos existentes para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías: el experto independiente de las Naciones Unidas sobre cuestiones de las minorías; los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y, en particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y su mecanismo de alerta temprana, para señalar a la atención de sus miembros las situaciones en que la discriminación racial ha llegado a niveles alarmantes; el Asesor Especial de Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio; el Foro sobre las Cuestiones de las Minorías; el Examen Periódico Universal; la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; el Comité de Convenciones y Recomendaciones del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, para examinar las quejas relacionadas con presuntas violaciones de los derechos humanos en los ámbitos de competencia de esa organización.

41. Por último, la parte III recomienda el uso de enfoques innovadores para la sensibilización y proporciona listas de verificación específicas para promover los derechos de las mujeres y los niños pertenecientes a minorías y la participación efectiva de las minorías en la vida pública. El primer paso es evaluar y comprender la situación de las minorías en un país determinado, por ejemplo, averiguar cuáles son las preocupaciones más pertinentes para las minorías en el país, es decir, las lagunas, los derechos que corresponden a las minorías, pero de los que estas no disfrutan, y los motivos. El segundo paso es identificar y promover estructuras y entornos para mejorar la situación de las minorías. Como tercer paso, se propone una lista de verificación para identificar esferas prioritarias para la acción, que aclaren que en situaciones de violaciones graves de los derechos

humanos o de conflictos armados se deben determinar los ámbitos prioritarios para iniciar una acción inmediata. Sin embargo, ello no debería menoscabar un marco de protección más general, que abarque una amplia gama de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Tradicionalmente, la atención se ha centrado principalmente en los derechos civiles y políticos. El documento insiste en que un análisis de la situación de las minorías no estaría completo sin una evaluación cabal de su disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, con especial atención a la situación de las mujeres y los niños. Por último, la parte III recomienda el uso de enfoques innovadores para la sensibilización y proporciona listas de verificación específicas para promover los derechos de las mujeres y los niños pertenecientes a minorías y la participación efectiva en los asuntos públicos.

XI. Guía de recursos y herramientas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre las Minorías (2010)

42. La guía *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (2010) (Minorías marginadas en la programación del desarrollo: guía de recursos y conjunto de herramientas del PNUD) proporciona una orientación básica e instrumentos prácticos sobre cuestiones de las minorías para el personal sobre el terreno y otros profesionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El documento tiene por objeto aclarar las cuestiones conceptuales y los principios fundamentales relativos a la promoción y protección de las minorías. Además, ofrece enfoques sobre cómo utilizar las normas internacionales y regionales disponibles para incluir a las minorías en los procesos de programación del desarrollo, lograr que influyan en las opciones de política y aumentar sus oportunidades de una participación y representación efectivas.

43. El conjunto de herramientas se divide en cuatro partes. En la parte I se examinan las cuestiones conceptuales clave y los principios fundamentales para la promoción y protección de los derechos de las minorías. En primer lugar, se identifican criterios objetivos y subjetivos para definir a las minorías y se esbozan los derechos y la protección de las minorías, al tiempo que se subraya que el reconocimiento de las minorías facilita el desarrollo, la convivencia pacífica y la gobernanza democrática. En esta parte también se proporcionan detalles sobre las obligaciones positivas y negativas de los Estados de respetar, proteger y realizar los derechos de la identidad, que son factores clave en la gestión de la diversidad y la creación de estabilidad. Se presenta a la educación como un componente esencial en la protección de la identidad de las minorías. Algunas cuestiones que suscitan particular interés son el acceso a la educación, la lengua de instrucción y el contenido cultural de la educación. El acceso de las minorías a la educación se ve a menudo obstaculizado por la menor cantidad de recursos que se ponen a disposición de las escuelas en las zonas en que viven las minorías, y la segregación de niños pertenecientes a minorías de las escuelas ordinarias. Además, las minorías tienden a tener acceso sólo a los niveles más bajos de escolaridad. La discriminación directa e indirecta contribuye a esta situación. Los planes de estudio y libros de texto utilizados podrían perpetuar las actitudes discriminatorias hacia las minorías. Por lo tanto, los Estados están obligados no sólo a asegurar la igualdad de acceso para todos a la educación, sino también a garantizar la no discriminación en la calidad de la educación.

44. La parte II del conjunto de herramientas también examina las oportunidades de programación y estrategias pertinentes para que el PNUD pueda integrar a las minorías en el desarrollo, incluido apoyo al desarrollo de la capacidad de los funcionarios e instituciones del Gobierno, los funcionarios del PNUD y las minorías, así como puntos de

partida posibles para actividades eficaces de promoción y creación de asociaciones. El conjunto de herramientas especifica que la estrategia para la integración de las minorías en los programas de desarrollo puede variar según el contexto nacional. Se proponen cuatro medidas indicativas para garantizar la inclusión de las minorías en la evaluación común del país y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La parte II señala asimismo que otra estrategia importante para reducir la exclusión de las minorías es fortalecer la capacidad de los gobiernos y otros asociados para integrar a las minorías en el programa de desarrollo.

45. La parte III ofrece ocho herramientas para ayudar al personal del PNUD en la construcción y/o el fortalecimiento de su trabajo sobre las minorías en la programación del desarrollo y los esfuerzos de prevención de conflictos. Las herramientas se agrupan de la siguiente manera: Módulo 1 – Lista de verificación para la elaboración de programas y proyectos sobre las minorías en el desarrollo; Módulo 2 – Evaluación de la vulnerabilidad; Módulo 3 – Análisis de la causalidad del enfoque basado en los derechos humanos; Módulo 4 – Recopilación de datos étnicos cuantitativos; Módulo 5 – Diseño de la encuesta, recopilación de datos y método de muestreo: ejemplo de caso del PNUD Ucrania; Módulo 6 – Medición de la "distancia étnica"; Módulo 7 – Alerta temprana sobre las minorías y los conflictos; Módulo 8 – Integración de las minorías en el ciclo de programación del PNUD.

Módulo 1 – Lista de verificación para la elaboración de programas y proyectos sobre las minorías en el desarrollo

46. Esta herramienta puede ser utilizada para reunir una gama de información básica para ayudar a desarrollar actividades orientadas a promover y proteger los derechos de las minorías. Se basa en una nota informativa preparada por el ACNUDH para su personal y otros profesionales, con el apoyo del Grupo Interinstitucional sobre las Minorías. Varias secciones abordan las necesidades y los derechos de grupos minoritarios en particular, incluidas las minorías desplazadas, las mujeres de minorías, y las minorías religiosas. En su parte final ofrece directrices sobre el apoyo que puede prestar las Naciones Unidas a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías.

Módulo 2 – Evaluación de la vulnerabilidad

47. Esta herramienta ha sido adaptada de la Guía del PNUD para un enfoque basado en los derechos humanos y el análisis de género para la gobernanza local. Fue preparado por el Programa Municipal de Evaluación y Planificación basadas en los derechos del PNUD de Bosnia y Herzegovina. Se incluye una "Lista de grupos vulnerables", que es una extensa lista de indicadores pertinentes y preguntas para identificar a los grupos potencialmente vulnerables y evaluar posibles problemas de derechos humanos que puedan afectarlos en el contexto del país. La lista incluye a grupos como mujeres, personas con discapacidad, minorías nacionales, romaníes, personas desplazadas, refugiados y repatriados, niños, personas de edad, víctimas de la trata, detenidos, personas seropositivas, homosexuales y personas muy pobres. La evaluación de la vulnerabilidad para la población romaní es un ejemplo de evaluación dirigida selectivamente a un grupo minoritario específico. Las preguntas pueden ser adaptadas para otras minorías.

Módulo 3 – Análisis de la causalidad del enfoque basado en los derechos humanos

48. El paquete didáctico común de las Naciones Unidas sobre el enfoque basado en los derechos humanos ha elaborado un proceso de análisis de la causalidad. A fin de que una intervención para el desarrollo sostenible produzca resultados, es necesario que las actividades aborden las causas profundas de la discriminación y las desigualdades. Esta herramienta pretende poner de relieve las causas subyacentes de los problemas de no

realización de los derechos y el desarrollo. No sólo analiza las causas inmediatas de una situación, sino también las causas subyacentes y estructurales de la exclusión social, la pobreza, la discriminación o cualquier otra condición relacionada con el desconocimiento de los derechos humanos. Esta herramienta puede ser útil para determinar las causas de la marginación de los grupos minoritarios. Propone el método "árbol de problemas/árbol de objetivos" para facilitar el análisis causal.

Módulo 4 – Dificultades para la recopilación de datos étnicos cuantitativos

49. Esta herramienta fue elaborada por el Centro Regional del PNUD para Europa y la Comunidad de Estados Independientes. Se basa en las experiencias de la recopilación de datos sobre grupos minoritarios, incluidas las encuestas innovadoras realizadas en apoyo de los informes regionales sobre desarrollo humano del PNUD relativo a los romaníes, "Avoiding the Dependency Trap (2003)" (Evitar la trampa de la dependencia) y "At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe (2006)" (En peligro: los romaníes y los desplazados en Europa Sudoriental). Esta herramienta proporciona una presentación detallada de los enfoques y dificultades que plantea la recopilación de datos desglosados por origen étnico, religión o idioma. Enuncia los principios rectores para la obtención de nuevos datos sobre las minorías, tales como ingresos y gastos de los hogares y en las encuestas de población activa, desglosada por origen étnico o religión.

Módulo 5 – Diseño de la encuesta, recopilación de datos y método de muestreo: ejemplo del caso del PNUD Ucrania

50. Esta herramienta es proporcionada por el PNUD Ucrania. Las encuestas se llevaron a cabo en la región de la República Autónoma de Crimea. Se trata de una región multiétnica, compuesta por numerosas minorías. El documento proporciona un ejemplo de la justificación, los procesos y los resultados de la recopilación de datos sobre los grupos étnicos. Es un complemento del módulo 4, al demostrar la aplicación de muchos de los principios de buenas prácticas en la recogida de datos étnicos y su utilización en la práctica. Da prioridad a la recopilación de datos comparables y concretos sobre las condiciones sociales vinculadas con las cuestiones de economía, tierras, vivienda, subsistencia y educación. El objetivo es entender las diferencias entre los distintos subgrupos demográficos clave y garantizar una visión general de la población de la región en su conjunto.

Módulo 6 – Medición de la "distancia étnica"

51. Por distancia étnica se entiende el grado de comprensión y de intimidad entre los miembros de grupos sociales, que se manifiesta en la disposición, o falta de disposición, a establecer relaciones sociales más o menos estrechas con los miembros de ese grupo. Las encuestas de distancia étnica son útiles para evaluar el impacto de las intervenciones del proyecto, al proceder a estudios comparativos antes, durante y después de la intervención del proyecto. Estas encuestas también se utilizan para supervisar los indicadores de alerta temprana de aumento/disminución de las tensiones y los conflictos posibles. La herramienta debe ser utilizada en colaboración con organizaciones de la sociedad civil de las minorías, para determinar las preguntas que han de formularse.

Módulo 7 – Alerta temprana sobre las minorías y los conflictos

52. Esta herramienta ayuda a dar la alerta temprana al evaluar si un país está en riesgo de conflictos violentos que afecten a las minorías. Es una adaptación de tres fuentes: los indicadores identificados por el Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Genocidio; los indicadores para la prevención del genocidio aprobados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y los

indicadores propuestos por Minority Rights Group International en el informe *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention (2007)*. Esta herramienta se presenta sólo como un ejemplo, y los indicadores deben ser adaptados a la situación específica del país.

Módulo 8 – Integración de las minorías en el ciclo de programación del PNUD

53. Esta herramienta está concebida para ofrecer datos que pueden ser útiles para que el PNUD pueda integrar el examen de las minorías en cada etapa del ciclo del programa y en algunos componentes clave del trabajo, tales como el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el *Informe sobre Desarrollo Humano*, y el diálogo general con la sociedad civil. Incluye muchas de las recomendaciones formuladas en otros componentes de esta Guía de recursos y conjunto de herramientas.

54. La parte IV de la Guía ofrece una visión general de las normas jurídicas internacionales y mecanismos pertinentes para los derechos de las minorías y resúmenes regionales de la protección de los derechos minoritarios. En particular, describe las principales características de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, los tratados de derechos humanos pertinentes de las Naciones Unidas y las funciones de sus órganos de supervisión. También explica en detalle, entre otras cosas, el mandato y la labor del Experto independiente sobre las cuestiones de las minorías, el Foro sobre las Cuestiones de las Minorías y el Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana.

XII. Folleto de la Oficina del ACNUDH relativo a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (2010)

55. El ACNUDH ha elaborado un folleto relativo a la Declaración, en un esfuerzo por sensibilizar sobre su existencia y el contenido de sus disposiciones. Propone una presentación simplificada y de fácil uso de las disposiciones de la Declaración. El objetivo es alentar a los funcionarios de las Naciones Unidas, los representantes de los gobiernos, las instituciones nacionales de derechos humanos, la sociedad civil y otros actores de todo el mundo a que la utilicen para apoyar sus esfuerzos en defensa de los derechos de las minorías. La Declaración ofrece orientación sobre la promoción y protección de los derechos de las minorías, y es una herramienta valiosa para la interpretación y aplicación de esos derechos.